Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im deutschen Reich.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Hans Ficker
Gerichtsreferendar in Halle a. S.

Referent: Professor Dr. Fleischmann

Auszug

Halle-Saale
1925

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Den Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit bildete die Untersuchung der Frage, ob Bestimmungen der den Beitritt der süddeutschen Staaten zum Norddeutschen Bunde und seine Erweiterung zum Deutschen Reiche bestimmenden Verträge des Novembers 1870 als vertragliche Beziehungen zwischen dem Deutschen Reiche und seinen Einzelstaaten die Staatsumwälzung des Novembers 1918 überdauert hätten. Es stellte sich bald die Notwendigkeit heraus, den Rahmen weiter zu spannen und die zu untersuchenden Bestimmungen dieser Verträge im Zusammenhange mit allen überhaupt möglichen vertraglichen Beziehungen öffentlichrechtlicher Art zwischen dem Reiche und seinen Einzelstaaten zu betrachten; nur auf diese Weise konnte eine Einordnung dieser Bestimmungen sowie der übrigen „vertragsmäßigen Elemente" der RV. vom 16. 4. 1871 in das Rechtssystem erfolgen, die eine Betrachtung dieses schon von Haenel und Wenzel untersuchten Stoffes unter einem anderen Gesichtspunkte zum Ergebnis hatte. Da diese Einordnung vor allem die Frage zu beantworten hatte, ob die vertraglichen Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaat von Völkerrecht oder von Gesamtstaatsrecht geregelt werden, die drei Begriffe „Völkerrecht", „Staatsrecht", „Vertrag" aber nicht im positiven Rechte eines einzelnen Staates, sondern von der Allgemeinen Rechts-, bezw. Staatslehre entwickelt worden sind, war der das deutsche Staatsrecht behandelnden Untersuchung ein „Allgemeiner Teil" vorauszuschicken, der sich vor allem mit dieser Frage zu beschäftigen hatte.

Dieser Allgemeine Teil geht von dem Bundesstaats-

begriffe der herrschenden Lehre — am kürzesten in einer Definition Jellineks niedergelegt — aus, stellt nach diesem Begriffe die Stellung der beiden Vertragsparteien zueinander fest und bejaht zunächst die Möglichkeit vertraglicher Beziehungen überhaupt zwischen so gestellten Vertragsparteien. Nach Festlegung dieser Grundlagen wendet sich die Untersuchung der Hauptfrage zu, welcher Rechtsgruppe diese vertraglichen Beziehungen unterstehen. Da nur für diejenigen Verträge, bei denen beide Vertragsparteien als Staaten in staatlicher Funktion handeln, eine Geltung von Völkerrecht innerhalb des Bundesstaates ernstlich in Frage kommt, werden die Verträge, bei denen dieses zutrifft, die „Staatsverträge", aus der Gesamtheit der möglichen vertraglichen Beziehungen herausgenommen und das Gebiet, auf dem sie abgeschlossen sein können, ihr „Vertragsgebiet", festgestellt; nur diese „Staatsverträge" stehen in den weiteren Ausführungen des Allgemeinen Teils zur Erörterung.

Diese Verträge werden von den Staatsverträgen zwischen den Einzelstaaten abgegrenzt, die Anwendbarkeit des von Huber entwickelten „Staatenstaatsrechts" auf sie wird verneint und der Stand der Meinungen über die Frage, welches Recht für sie gelte, berichtet. Nachdem so die Fragestellung enger umzogen worden ist, werden zunächst die Verträge, die zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat nach Eintritt des Einzelstaats in den Gesamtstaat abgeschlossen worden sind, einer näheren Betrachtung unterzogen; es ergibt sich, daß sie, wegen ihres Überwiegens als „Regelverträge" bezeichnet, lediglich dem Gesamtstaatsrechte unterstehen. Es folgt die Untersuchung der Verträge, die, abgeschlossen vor Zugehörigkeit des Einzelstaates zum Gesamtstaat, den Eintritt des Einzelstaates überdauert haben, der „Ausnahmeverträge". Nachdem Bedenken, die sich aus der Rechtspersönlichkeit der Vertragsparteien erheben, durch die Feststellung der Tatsachen, daß der Gesamtstaat in gewissen Angelegen-

heiten Rechtsnachfolger seiner Einzelstaaten ist und daß der Einzelstaat vor und der Einzelstaat nach Eintritt in den Gesamtstaat identisch sind, beseitigt sind, werden zwei Gruppen solcher Ausnahmeverträge nachgewiesen und das „Vertragsgebiet" dieser Verträge bezeichnet; hierbei ergibt sich, daß die zweite Gruppe dieser Verträge nur in einem Bundesstaate möglich ist, in dem Privilegierungen einzelner Gliedstaaten vorliegen. Es wird festgestellt, daß diese Ausnahmeverträge auch im Bundesstaat dem Völkerrecht unterstehen, jedoch mit der Maßgabe, daß auch sie der Kompetenz-Kompetenz des Gesamtstaates unterworfen sind.

Bei der bisherigen Betrachtung war die Frage, ob aus den Eintrittsverträgen der Einzelstaaten herrührende, im Bundesstaate fortdauernde vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat möglich sind und ob sie, anders als die Ausnahmeverträge, der Kompetenz-Kompetenz des Gesamtstaats nicht unterliegen, ausgeschaltet worden; sie wird nunmehr behandelt. Die Möglichkeit der Fortdauer solcher Bestimmungen wird für die Gründungsverträge verneint, für die Beitrittsverträge bejaht; die Beweisführung für den letzteren Fall ist dadurch erschwert, daß das Beobachtungsmaterial sich auf den einen Fall der Novemberverträge beschränkt, sodaß die Gefahr einer Konstruktion ad hoc nahe liegt. Ein Anhaltspunkt für die Konstruktion solcher Bestimmungen wird vor allem in dem Begriffe des völkerrechtlichen Vorbehalts, wie Huber ihn dargestellt hat, gefunden. Die im Bundesstaate fortgeltenden, der Kompetenz-Kompetenz des Gesamtstaats nicht unterworfenen vertraglichen Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat werden dementsprechend als „Vorbehaltsverträge" bezeichnet; sie stellen sich als staatenbündlerische Rudimente im Bundesstaate dar. Eine Zusammenstellung der drei aufgewiesenen Vertragsgruppen schließt die Untersuchung der Frage, welcher Rechtsgruppe die Verträge zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Bundesstaat unterstehen.

Im Anschluß an sie wird, soweit sich hierüber etwas allgemeines sagen läßt, bemerkt, welche Staatsorgane, sei es als abschließende, sei es als schlichtende, bei diesen Verträgen in Tätigkeit zu treten haben.

Der „Praktische Teil", der die vertraglichen Beziehungen zwischen dem Deutschen Reiche und seinen Einzelstaaten nunmehr im einzelnen untersucht, zerfällt in zwei Abschnitte, deren Trennung sich aus dem durch die Staatsumwälzung des Novembers 1918 hervorgerufenen Risse ergibt. Der erste Abschnitt, der die Staatspraxis unter der RV. vom 16. 4. 1871 zum Gegenstande hat, beginnt mit der Bejahung der für die beiden Gruppen der Verträge mit völkerrechtlichem Geltungsgrunde wichtigen Vorfrage, ob der Norddeutsche Bund mit dem Deutschen Reiche identisch sei. Er umschreibt darauf den Gegenstand der Untersuchung enger, indem er einige Grenzgebiete und Scheinverträge ausscheidet, einerseits die vom Reiche für Elsaß-Lothringen abgeschlossenen Verträge, andererseits die Verträge, die durch Anführung in der RV. „rezipiert" worden sind, deren normativer Inhalt sich also in Gesetzesrecht verwandelte.

Bei der nun folgenden Betrachtung der einzelnen Vertragsgruppen verschiebt sich die Einteilung gegenüber dem Allgemeinen Teile insofern, als in diesem nur ein Teil der Verträge mit staatsrechtlichem Geltungsgrunde, die „Staatsverträge", infolge der Eigenart der dort zu lösenden Frage behandelt zu werden brauchte, während hier sämtliche Verträge mit staatsrechtlichem Geltungsgrund aufzuführen sind. Die Einordnung dieser Verträge wird im Anschluß an die verschiedenen „Qualitäten", die der Einzelstaat im Bundesstaate besitzt, vorgenommen; entsprechend diesen drei Qualitäten ergeben sich drei Vertragsgruppen mit staatsrechtlichem Geltungsgrund, die schon im Allgemeinen Teile genannten „Staatsverträge", die „Verwaltungsverträge" und die „Ermessenbeschränkungen"; die einzelnen Gruppen werden mit Beispielen

belegt, die Eigenart und Zweck dieser Verträge veranschaulichen sollen; im Anschluß an die einzelnen Gruppen werden jeweils gesondert die „echten" Verweisungen der RV. auf die zu ihnen gehörigen Verträge behandelt und so gezeigt, wie dieser Teil der „vertragsmäßigen Elemente" sich dem Systeme eingliedert. Während die Einordnung der ersten beiden Vertragsgruppen ohne Schwierigkeiten vor sich geht, erheben sich bei der dritten Gruppe, den „Ermessensbeschränkungen", Bedenken; die Tatsache, daß es sich bei ihnen um Regelwidrigkeiten handelt, war nicht zu übersehen; andererseits war aber gerade bei dieser Gruppe, die sich im Staatsrechte des Kaiserreichs in größerem Umfange nur an den Militärkonventionen, soweit sie Verträge zwischen Reich und Einzelstaat sind, nachweisen läßt, ein den Bundesstaat in seiner Grundlage, dem Verhältnisse des Gesamtstaats zu den Einzelstaaten, veränderndes Moment, die Schwerpunktsverlegung von der Staatsqualität auf die Organqualität des Einzelstaates, schon im Staatsrechte der RV. vom 16. 4. 1871 darzutun.

Die Verträge mit völkerrechtlichem Geltungsgrund, Reste aus der Zeit der Souveränität der Einzelstaaten, schließen sich den Staatsverträgen mit staatsrechtlichem Geltungsgrunde an. Es werden zunächst die „Ausnahmeverträge" behandelt und gezeigt, daß ihre beschränkten Möglichkeiten unter der RV. vom 16. 4. 1871 ihre Verwirklichung gefunden haben; hierbei werden die Verträge, auf die Art. 3 IV RV. verweist, sowie einige andere Verträge über verfassungsmäßige Reservatrechte erörtert.

Bei der Ableitung der zweiten Gruppe der Verträge mit völkerrechtlichem Geltungsgrund, der „Vorbehaltsverträge", aus den Beitrittsverträgen des Novembers 1870 hatte die Betrachtung der Vorgänge der Jahre 1870/71 lediglich unter dem sich aus der Fragestellung des Allgemeinen Teiles ergebenden Gesichtspunkte, welches der Geltungsgrund der einzelnen Bestimmungen dieser Verträge nach dem 1. 1. 1871 sei, zu erfolgen; infolge dieser

Einseitigkeit mußte manches, was sonst im Vordergrunde steht, zurücktreten, manches stärker als bei einer allgemeinen Betrachtung betont werden. Das Verfahren, das bei der Feststellung dieser Vorbehaltsbestimmungen befolgt wird, ist das einer immer enger werdenden Umkreisung der als solche sich zuletzt ergebenden Bestimmungen der Verträge. Zunächst wird das, was als „Beitrittsverträge" zu gelten hat, festgelegt und die Ansicht, daß der Beitritt als solcher einen Erlöschungsgrund für alle vertraglichen Beziehungen aus den Beitrittsverträgen bilde, zurückgewiesen; sodann wird festgestellt, daß Vertragspartei der Novemberverträge der Norddeutsche Bund im eigenen Namen ist, sie also nicht vertragliche Beziehungen zwischen sämtlichen Einzelstaaten begründen können. Bei der nun folgenden Erörterung der einzelnen Bestimmungen werden zunächst aus dem gesamten Komplex im Anschluß an Triepel diejenigen ausgeschieden, die als Verfassungsrecht des Gesamtstaats in Kraft treten sollten und keinen völkerrechtlich-vertraglichen, sondern nur „Anlage"charakter haben; sodann diejenigen, die am 1. 1. 1871 durch Erfüllung erloschen. Aus dem sich verengernden Kreise scheiden weiter die Protokolle vom 25. 11. und 8. 12. 1870 aus; auf ihre Bestimmungen wird kurz eingegangen. (Sie werden als Anlagen aus den Bundesratsdrucksachen mitgeteilt.) Sodann wird die Einwirkung des Gesetzes vom 16. 4. 1871 auf die vorgenommene Gruppierung der Bestimmungen der Novemberverträge, vor allem die Rolle seines § 3, besprochen.

An diesem Punkte der Untersuchung wird innegehalten und das Ergebnis, zumal Berechtigung und Verlauf der Scheidelinien zwischen den drei Komplexen: Anlagebestimmungen, erfüllten und nichterfüllten Vertragsbestimmungen, gegenüber anderen Meinungen nachgeprüft. Die Schriftsteller, die annehmen, daß mehr Bestimmungen der Verträge als die in § 3 des Gesetzes vom 16. 4. 1871 aufgezählten als vertragliche Beziehungen nach dem 1. 1.

1871 fortbestehen, werden als „Föderalisten“, diejenigen, die ein Fortbestehen vertraglicher Bindungen aus den Novemberverträgen nach diesem Datum überhaupt leugnen, als „Unitarier“ bezeichnet; diese Ausdrücke werden also hier nicht in Beziehung zum Inhalt, sondern zum Geltungsgrund der Rechtssätze gebracht. Die Schule der Föderalisten zerfällt in solche, die annehmen, daß sämtliche Bestimmungen der Novemberverträge auch nach dem 1. 1. 1871 nur vertragliche Geltung haben, daß das Deutsche Reich der RV. vom 16. 4. 1871 also ein Staatenbund war und in solche, die einem Teil dieser Bestimmungen auch oder nur gesetzliche Geltung zuschreiben, also die Staatsnatur des Reiches bejahen; nur die letzteren stehen gemäß dem gewählten Ausgangspunkte hier zur Erörterung; ihre Ansichten werden, gegliedert nach ihrer verschiedenen Auffassung von dem Geltungsgrunde der einzelnen Bestimmungen der Verträge, besprochen; sie scheiden sich in zwei Gruppen: die eine nimmt rein vertragliche Geltung von noch mehr Bestimmungen, als sie in § 3 aufgezählt sind, rein gesetzliche Geltung der übrigen Vorschriften an, während die andere der Meinung ist, daß sämtliche Bestimmungen der Verträge, auch die der RV., auch fernerhin zum mindesten auch auf vertraglichem Geltungsgrunde ruhen. Im Anschluß an diese Anschauungen wird das vielgenannte Hauptargument der Föderalisten, der „föderative Sprachgebrauch der verbündeten Regierungen“ besprochen.

Während die bisherigen Untersuchungen lediglich der Feststellung derjenigen Bestimmungen der Novemberverträge dienten, die einerseits als echte völkerrechtlich-vertragliche Bestimmungen zustande gekommen, andererseits am 1. 1. 1871 nicht durch Erfüllung erloschen waren, ihren Geltungsgrund nach dem 1. 1. 1871 jedoch noch offen ließen, war nunmehr festzustellen, auf welcher Grundlage die so abgegrenzten Bestimmungen nach diesem Datum ruhten. Da sie als Abmachungen des Völkerrechts zustandegekommen sind, konnte diese Frage auch dahin ge-

stellt werden, ob eine Umwandlung des völkerrechtlichen Geltungsgrundes dieser Bestimmungen in den staatsrechtlichen stattgefunden hat. Diese Ansicht, die der „Unitarier", die vor allem von Triepel und Wenzel vertreten wird, wird nach Darlegung der Beweisführung dieser beiden Schriftsteller abgelehnt und, im Anschluß an die Meinung Haenels, an der vertraglichen Fortgeltung der Bestimmungen auch nach dem 1. 1. 1871 festgehalten und ihre Einordnung unter die Kategorie der Vorbehaltsverträge vorgenommen. Die Besprechung der Änderungsmöglichkeiten dieser Bestimmungen sowie ihrer Stellung im deutschen Bundesstaatsrecht schließt diese allgemeineren Erörterungen ab. Einer Betrachtung der Natur der in den Vorbehaltsbestimmungen aufgeführten Verträge folgt der Nachweis im einzelnen, welche dieser Vorbehalstbestimmungen während der Geltungsdauer der RV. vom 16. 4. 1871 erloschen sind und welche bis zu ihrem Erlöschen fortgegolten haben, wobei auf die Berücksichtigung, die sie im neueren Reichsrechte gefunden haben, hingewiesen wird.

Der November 1918, nicht erst das Inkrafttreten der RV. vom 11. 8. 1919, bildet den großen Einschnitt in der Entwicklung des deutschen Bundesstaates; die Beantwortung der Frage, welchen Einfluß die Staatsumwälzung auf die unter der RV. vom 16. 4. 1871 geltenden Verträge zwischen Reich und Einzelstaat gehabt hat, war daher von der Behandlung dieser Verträge selbst zu trennen und mit dem Rechte der neuen Verfassung in einem Abschnitte zu behandeln. Die Frage nach dieser Beeinflussung auf dem hier zur Erörterung stehenden beschränkten Gebiete rührt in so vielen Punkten an die Grundfrage nach der Einwirkung der Revolution auf Rechtsordnung und Staatspersönlichkeit des Deutschen Reiches, daß eine kurze Erörterung dieser Grundfrage vorgenommen werden mußte die jedoch bald ergibt, daß die Frage, welche Bestimmungen der RV. vom 16. 4. 1871 durch die Staatsumwälzung außer Geltung gesetzt worden sind, von den ver-

schiedenen Theorien im wesentlichen gleich beantwortet wird: es sind die Bestimmungen, die die „organisatorischen Grundlagen der RV." regeln. Das Verhältnis der Verträge zwischen Reich und Einzelstaat zu diesen Grundlagen war daher zu prüfen und zu untersuchen, wieweit jene mit diesen in Wegfall gekommen sind. Das erste Ergebnis dieser Untersuchung ist, daß infolge der Veränderung der Stellung des Bundesrates, die der deutlichste Ausdruck des Wechsels des Verhältnisses von Reich zu Einzelstaat ist, die gesamten Beziehungen zwischen Reich und Einzelstaat, und damit alle Verträge zwischen ihnen, zu diesen Grundlagen gehören können und daher alle Vertragsgruppen auf diese Zugehörigkeit hin durchzusehen sind. Diese Prüfung erfolgt; sie ergibt, daß die Vorbehaltsverträge schon wegen ihrer formalen Ausnahmestellung, der größte Teil der anderen Verträge mit völkerrechtlichem Geltungsgrund infolge ihres Vertragsthemas, der Reservatrechte, hinfällig geworden sind, daß die übrigen Ausnahmeverträge ihren Geltungsgrund vertauscht haben, daß jedoch den geltenden Verträgen mit staatsrechtlichem Geltungsgrund durch die Staatsumwälzung kein Ende gesetzt wurde.

Fragen aus der Zeit der Entstehung der Weimarer Verfassung leiten zu dem unter dieser Verfassung geltenden Rechtszustande über. An dem für die Fragestellung des Themas besonders ergiebigen Entwurfe IV der RV. wird gezeigt, wie die Verkettung vertragsmäßiger Elemente mit dem Verfassungsrechte auch in die Beratungen der neuen Verfassung hineinspielt, die Frage, ob diese überhaupt auf einer Vereinbarung zwischen Reich und Einzelstaaten beruhe, sodann verneint. Darauf werden die nach dem geltenden Rechte der RV vom 11. 8. 1919 möglichen vertraglichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern erörtert. Da die letzten völkerrechtlich-vertraglichen Beziehungen zwischen diesen Vertragsparteien mit der Staatsumwälzung erloschen sind, der Abschluß neuer Verträge auf dieser

Grundlage im Bundesstaate aber nicht möglich ist, fallen die beiden im Allgemeinen Teile entwickelten Gruppen von Verträgen mit völkerrechtlichem Geltungsgrunde für das Staatsrecht der RV. vom 11. 8. 1919 aus; es kommen für es nur die drei Gruppen der Verträge mit staatsrechtlichem Geltungsgrund, die „Staatsverträge", die „Verwaltungsverträge" und die „Ermessensbeschränkungen" in Betracht. Diese am Staatsrechte der RV. vom 16. 4. 1871 entwickelte Einteilung bewährt sich auch in dem Staatsrechte der Republik. Im Anschlusse an die beiden ersten Gruppen werden die „Staatsverträge", die die verschiedenen Verkehrsanstalten von den Ländern auf das Reich überleiten, behandelt und versucht, sie in die aufgeführten Gruppen einzuordnen. Bei der dritten Gruppe, den „Ermessensbeschränkungen", wird gezeigt, wie sie, die im Staatsrecht der RV. vom 16. 4. 1871 erst angedeutet war, an Bedeutung, aber auch an Problematik gewonnen hat und auf den verschiedensten Gebieten in den Mittelpunkt der Kräftespannung zwischen Reich und Ländern gerückt ist. Anschließend an die Schlußausführungen des Allgemeinen Teils wird zuletzt auf die Rolle des Staatsgerichtshofes als schlichtenden Organs bei Vertragsstreitigkeiten zwischen Reich und Land gemäß Art. 19 RV. und auf das Verhältnis dieses Artikels zu dem Art. 13II RV. hingewiesen.